

Systemes nationaux d'évaluation et examens nationaux volontaires : Une approche africaine

Plusieurs pays africains sont à des étapes différentes de mise en place de systèmes nationaux d'évaluation (SNE). L'une des étapes clés de la promotion de l'usage des évaluations consiste à multiplier des méthodes culturellement et contextuellement appropriées. La mise en place d'un système national d'évaluation est une étape essentielle pour renforcer les moyens d'action d'un pays afin qu'il établisse des règles d'une conduite indépendante des évaluations. Les nations africaines se sont également engagées à concrétiser le Programme mondial de développement à l'horizon 2030, qui est spécifié dans les objectifs de développement durable (ODD). Le présent article explore la nécessité de rédiger des rapports d'examen nationaux volontaires (ENV) recommandée dans les ODD. Il soutient également que les rapports d'ENV et les systèmes d'évaluation au niveau national doivent se compléter pour garantir la capacité de ces systèmes à faire progresser les pays dans la mise en œuvre de leurs propres plans nationaux de développement. Une évolution vers la mise en place d'un système national d'évaluation pouvant en même temps contribuer à améliorer la communication sur les rapports d'ENV, étant entendu que cette dernière peut devenir un exercice plus important pour dévoiler davantage de points à améliorer.

Laila Smith et Angelita Kithatu-Kiwekete, CLEAR-AA, Université du Witwatersrand, Afrique du Sud

Messages clés

- Il existe un risque réel que les efforts de réalisation des aspirations pour le développement international et continental à travers les ODD et l'Agenda 2063 de l'Union africaine se réduisent à une approche imposée d'en haut qui minimise l'importance des programmes nationaux de développement tels qu'articulés dans les plans nationaux de développement. La complexité de la mise en place de cadres de suivi-évaluation et du renforcement de la capacité à établir des rapports en fonction des ODD et de l'Agenda 2063 risque de détourner l'attention sur le renforcement de la capacité à mettre en place des systèmes nationaux d'évaluation.
- Le programme d'Évaluation adaptée à l'Afrique est prometteur au regard de sa capacité à contourner cette condition imposée d'en haut en promouvant des approches propres aux pays par la mise en place de systèmes nationaux d'évaluation pour la demande et le développement de programmes d'apprentissages locaux pour alimenter l'offre.
- Les exigences des examens nationaux volontaires (ENV) commencent à illustrer la nécessité de prioriser le développement des capacités évaluatives locales afin de transférer ces informations locales dans la façon dont la réalisation des ODD s'opère.

Introduction : Agenda africain des évaluations

L'évaluation est reconnue comme une action urgente pour appuyer la mise en œuvre des objectifs de développement durable et l'Agenda 2063 de l'Union africaine aux niveaux national, régional et continental. L'évolution de la pratique évaluative par la vérification et l'utilisation des conclusions des évaluations est essentielle pour que les États africains voient comment ils se portent si bien en ce qui concerne la réalisation d'un programme de développement commun (Agenda 2063). Il importe également que les gouvernements profitent de l'occasion pour mettre en place des institutions capables et ouvertes au contrôle. L'utilisation ultime des évaluations vise à créer des institutions capables et transparentes qui fournissent des services efficaces et efficaces aux citoyens. Des réserves ont été émises sur la prise en compte effective du rôle de

l'évaluation dans le Programme des ODD (Simon, et al., 2017; Meyer, et al., 2018). De plus, il existe toujours une marge de progression dans la promotion de la demande et de l'offre des évaluations sur le continent (Mbecke, 2018; UNDP, 2015).

La vision panafricaine « L'Afrique que nous voulons » de l'Agenda 2063 de l'Union africaine (UA) se présente en sept aspirations: une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable; un continent intégré, uni sur le plan politique et ancré dans les idéaux du panafricanisme et la vision de la renaissance africaine; une Afrique où bonne gouvernance, démocratie, respect des droits de l'homme, justice et respect des droits de l'Homme sont à l'ordre du jour; une Afrique vivant dans la paix et dans la sécurité; une Afrique dotée d'une forte identité, d'un patrimoine commun, de valeurs et d'éthique partagées; une Afrique ►

► dont le développement est axé sur les populations, qui s'appuie sur le potentiel de ses populations, notamment celles des femmes et des jeunes, qui se soucie du bien-être des enfants; et une Afrique qui agit en tant qu'acteur et partenaire forts, unie et influente sur la scène mondiale (Commission de l'Union africaine, 2015: 2). Les membres de l'UA doivent cadrer leurs aspirations individuelles en matière de développement avec cette vision continentale. L'Agenda 2063 de l'UA reconnaît la nécessité de mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation pour mesurer les résultats aux niveaux national, régional et continental (Commission de l'Union africaine, 2015: 18).

Parallèlement, l'agenda mondial de développement qui est inséré dans les ODD rend également obligatoires des examens nationaux volontaires, la communication des données nationales entre les pairs au Forum politique de haut niveau des Nations Unies, qui se tient annuellement dans le but de se prononcer sur un ensemble des ODD prédéterminés. Le tableau 1 indique qu'un nombre croissant d'États africains ont soumis des rapports sur leurs ENV entre 2016 et 2019. Bien que les données des ENV communiquées concernent surtout les ODD, il importe que ces États dressent également des rapports sur la conformité de leurs plans nationaux de développement et de l'Agenda 2063 de l'UA avec les ODD, ainsi que sur la régularité des évaluations des progrès accomplis pour atteindre ces idéaux par les États eux-mêmes. Les évaluations conduites par les pays doivent tirer parti de l'importance de cette opportunité, de façon à mieux intégrer l'évaluation dans les systèmes de prestation des administrations publiques.

Trois ans plus tôt, à la suite de l'approbation de l'Agenda 2030, l'utilisation des évaluations et des données évaluatives pour appuyer les ENV avait pourtant peu progressé. Quelques-unes des évaluations clés des rapports d'ENV effectuées en 2016 et 2017 dans le cadre de la réunion d'information de l'Institut international pour l'environnement et le développement (EvalPartners, UNEG et al., 2016, 2017) montrent que les administrations publiques adoptent des systèmes de suivi et d'évaluation (S & E), mais avec très peu d'évaluation (E).

À peu près 18 nations africaines sur 51 pays dans le monde se sont enregistrées pour présenter leurs ENV pour la première fois (en dehors de la Sierra Leone) en juillet 2019 au Forum politique de haut niveau des Nations Unies sur les ODD. Cette plateforme internationale est importante pour vérifier si les gouvernements intègrent la pratique de l'évaluation dans leurs processus. Les mêmes 18 pays ont été choisis pour bénéficier non pas seulement d'une campagne de sensibilisation de la part de l'Association africaine d'évaluation (AfrEA), mais également d'une formation initiale en évaluation organisée par le Centre pour l'apprentissage de l'évaluation et les résultats (CLEAR-AA), à l'UA à Addis-Abeba (Éthiopie). Le niveau d'intérêt des pays participants et la nécessité exprimée d'en vouloir davantage illustrent en quoi le renforcement des capacités en évaluation est important pour aider les pays à créer une base pour des systèmes d'évaluation plus robustes et pouvant leur permettre d'en effectuer de plus en plus au niveau national. Cette action contribuera à renforcer des capacités et à créer une source de données probantes ►►

Tableau 1: Liste des États africains ayant soumis des rapports d'ENV 2016 – 2019

États africains ayant des rapports d'ENV sur les ODD	2016	2017	2018	2019	Total
	6	6	10	18	40
Total des ENV africains					56

Source: Adaptation de l'auteur à partir des données des Nations Unies, 2019.



► pour appuyer les ENV et, de ce fait, commencer à suivre les progrès vers la réalisation des ODD.

Pratique de l'évaluation en Afrique

Au cours des dix dernières années, de nombreuses interventions ont été effectuées pour accroître la demande et l'offre des évaluations en Afrique. Il s'agit de la première étape d'un processus visant à encourager une culture d'évaluation en mettant l'accent sur les enseignements à tirer des évaluations, sans considérer cette forme d'examen comme un outil de responsabilisation. Une volonté politique soutenue sera la principale force motrice pour s'éloigner d'un agenda contrôlé par des bailleurs de fonds et rendant difficile l'accès des gouvernements aux évaluations effectuées dans de nombreux pays africains.

Ces obstacles peuvent être levés essentiellement de deux manières. La première étape consiste à mettre en place des systèmes nationaux d'évaluation qui devraient persuader les partenaires au développement de les exploiter ou de les utiliser pour évaluer des programmes financés par eux dans un pays donné. Un nombre croissant de pays africains qui ont établi des systèmes qui ont défini les directives et normes de conduite des évaluations ont pu s'autonomiser là où des évaluations pourraient contribuer à l'examen de politiques, de programmes et de projets. En outre, les SNE aident à équilibrer les rapports de force entre les partenaires au développement et les pays, et ainsi, à veiller à ce que les conditions de ces pays soient respectées lors de la conduite des évaluations.

En tenant compte de la première étape, la seconde étape consiste à renforcer la capacité locale à commander et à effectuer des évaluations. Les efforts de renforcement des capacités locales, en vue de leur institutionnalisation et de leur viabilité, ne porteront des fruits que si un pays possède

une forte culture d'évaluation. Si un cadre épistémologique partagé par les parties prenantes au niveau national (société civile, parlementaires, organisations volontaires d'évaluation professionnelle [VOPE], universités) et favorable à la fois à la mise en place d'un système national d'évaluation et aux valeurs qu'il sert existe, il peut aider à structurer le mécanisme qui porte l'offre des évaluateurs (universités et VOPE) de façon à ce qu'il satisfasse la nature de la demande (qui est généralement publique).

Le Bénin, l'Ouganda et l'Afrique du Sud, première génération des SNE, sont les pionniers sur le continent africain, et leurs réalisations ont fait l'objet d'une importante littérature (Goldman & Porter, 2014; Goldman et al., 2018; Goldman et al., 2019). Le système national d'évaluation du Bénin a été mis en place en 2007, et ceux de l'Ouganda et de l'Afrique du Sud, en 2011. La décentralisation progressive de ces systèmes (par rapport aux ministères de tutelle dans le gouvernement central et par rapport à certaines instances au niveau des provinces et de l'État) a, au fil du temps, fait évoluer le discours tenu dans ces administrations publiques vers la reconnaissance de l'importance des données probantes solides à l'appui de la prise de décisions sur le mode d'allocation budgétaire et la façon d'améliorer des projets et programmes. Il y a même Twende Mbele, un réseau d'apprentissage par les pairs pour ces pays, qui est une initiative portée au niveau des pays visant à améliorer la gestion de ces systèmes par des actions collaboratives de développement telles que les revues sommaires d'évaluations ou une meilleure prise en compte du genre dans la conduite des évaluations.

Une deuxième génération de pays africains s'est lancée dans la mise en place de systèmes nationaux d'évaluation; il s'agit du Ghana, du Kenya, du Niger et de la Zambie. Chacun de ces pays a élaboré ses politiques nationales d'évaluation, lesquelles ont été approuvées ou sont en voie de l'être par le gouvernement en tant que première ►►

► étape essentielle de la mise en œuvre d'une approche nationale pour les systèmes d'évaluation. Ces pays devront encore aider à développer la culture de l'utilisation des données probantes en suivi et évaluation au niveau du ministère de tutelle (au-delà des ministères de l'Éducation et de la Santé) ou au niveau provincial ou étatique, sans parler de la nécessité de se départir de la peur des évaluations en tant qu'outil d'apprentissage plutôt que de punitif.

CLEAR-AA a mené quelques investigations pour tenter de suivre les progrès enregistrés par les pays dans la mise en place de leurs systèmes d'évaluation. En 2018, CLEAR-AA a ainsi effectué une série d'études diagnostiques dans cinq pays (Ghana, Zambie, Ouganda, Rwanda et Kenya) afin de mieux cerner le fonctionnement des systèmes d'évaluation et l'emplacement approprié des points d'entrée pour accroître l'utilisation des évaluations. Ces études diagnostiques ont révélé que certains pays perçoivent l'intérêt d'établir des systèmes afin de garantir des évaluations de haute qualité, mais qu'ils ne ressentent aucun besoin pressant ou désir de les coordonner à partir du gouvernement central, comme cela a été le cas au Bénin, en Ouganda et

en Afrique du Sud. Le très grand nombre d'acteurs de développement impliqués dans le renforcement des capacités des systèmes nationaux d'évaluation – UNICEF, International Initiative for Impact Evaluation (3IE), Évaluation indépendante du développement (IDEV) du Groupe de la Banque africaine de développement, Twende Mbele et CLEAR-AA – pousse à se demander s'il ne s'agit pas là d'un cadre normatif imposé de l'extérieur, au lieu d'être une aspiration endogène.

Cette donnée diagnostique a été insérée dans Compass (2019), un outil de contrôle biennal de l'évolution du suivi et de l'évaluation dans les cinq pays susmentionnés, en plus de l'Afrique du Sud. Les quatre volets de Compass concernent : 1) le système de suivi et d'évaluation à l'échelle des administrations publiques ; 2) le fonctionnement du parlement ; 3) la professionnalisation de l'évaluation ; et 4) l'existence d'un environnement favorable. Pour CLEAR-AA comme pour l'ensemble plus large des acteurs du renforcement des capacités d'évaluation, la valeur de Compass réside dans la mesure, d'une période à une autre, du niveau d'intégration des systèmes de S&E au niveau des pays. Par exemple, ►



► l'augmentation du nombre d'institutions d'enseignement supérieur offrant des programmes de licence en S&E dans un pays illustre une demande en S&E assez forte pour garantir des investissements dans le renforcement des compétences et les circuits de professionnalisation. Des signes positifs de l'institutionnalisation du renforcement des capacités locales commencent à être visibles à travers l'introduction de programmes de troisième cycle du supérieur en S&E en Afrique du Sud, au Bénin, en Ouganda et au Kenya, et dans une moindre mesure, au Ghana.

Renforcer les capacités des évaluateurs locaux peut parfois prendre une génération avant de permettre aux pays de ne plus se fier aux « experts internationaux » venant de l'étranger. Toutefois, si la littérature alimentant les programmes d'enseignement continue de s'appuyer sur la pratique et la documentation nord-américaines, alors les points de référence du renforcement des capacités continueront d'être des coups manqués dans les institutions d'enseignement supérieur africaines. Les efforts visant à décoloniser la conception des évaluations commencent à prendre forme de manière intéressante. Par exemple, le Programme de formation en évaluation du développement en Afrique (DEPTA) a piloté un programme d'enseignement sur l'évaluation adaptée à l'Afrique (EAA), qui a été élaboré par des leaders d'opinion africains en matière d'évaluation tels que Zenda Offir et Baguele Chilisa, deux experts engagés à multiplier des systèmes traditionnels de connaissances sur le continent. Par ailleurs, 23 universités

sont impliquées dans un partenariat entre CLEAR-AA et Twende Mbele pour développer une initiative collaborative sur des programmes d'enseignement, en vue d'un cadre commun pour des études sur l'évaluation en Afrique. Ce modèle vise à s'assurer que grâce à l'énorme diversité culturelle du continent, les pays africains se tournent vers des voies et moyens leur permettant de construire des parcours professionnels en évaluation dans le milieu universitaire.

En guise de conclusion

Il convient de noter que les économies africaines sont distinctes et ont des niveaux de développement différents. Prises individuellement, ces nuances contextuelles sont utiles pour la mise en place de systèmes et processus nationaux d'évaluation. Cette situation tient au fait que les contextes des pays, qui sont uniques, sont façonnés par des visions de développement individuelles qui ont à leur cœur les préoccupations uniques des citoyens; de ce fait, les processus doivent continuer à contrôler les prestations de services de manière transparente. Chaque pays africain doit informer ses citoyens et la communauté mondiale de sa marche vers cet idéal, notamment la façon dont il aide les groupes vulnérables de sa population à accéder à leurs droits humains et à satisfaire leurs besoins primaires. Une évaluation portée par le pays est capable d'accroître l'offre d'évaluateurs locaux et devra inclure de manière plus significative la pratique dans les systèmes des administrations publiques sur le continent.

eVALU

Références

African Union (2015), Agenda 2063 : The Africa We Want. Disponible à : https://au.int/sites/default/files/documents/33126-doc-03_popular_version.pdf

Commission de l'Union africaine (2015), L'Afrique que nous voulons. Document-cadre de l'Agenda 2063. https://au.int/sites/default/files/documents/33126-doc-03_popular_version.pdf

Goldman, I., Byamugisha, A., Gounou, A., Smith, L., Ntakumba, S., Lubanga, T., Sossou, D. & Rot-Munstermann, K. (2018). The emergence of Government evaluation systems in Africa: the case of Benin, Uganda and South Africa, African Evaluation Journal.

Mbeck, E.W. (2018), Strategies to improve the supply and demand for evaluation in Africa. Evaluation Matters, First Quarter.

Meyer, W., Naidoo, I., D'Errico, S., Hofer, S., Bajwa, M., Pérez, L.A.T., El-Saddik, K., Lucks, D. Simon, B. & Piergallini, I. (2018),

VNR reporting needs evaluation : A call for global guidance and national action. IIED Briefing. January Issue

Porter, S., Goldman, I. (2013), A Growing Demand for Monitoring and Evaluation in Africa » in African Evaluation Journal, Vol 1, No. 1, a25, <https://doi.org/10.4102/aej.v1i1.25>

Simon, B., Meyer, W., D'Errico, S., Schwandt, T., Lucks, D., Zhaoying, C., El-Saddik, K., Scheinder, E., Taube, L., Anderson, S. & Ofir, Z. (2017), Evaluation : A missed opportunity in the SDG's first set of Voluntary National Reviews. IIED Briefing. May Issue

United Nations (2019), Voluntary National Reviews Database. Available at : <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>

United Nations Development Programme (UNDP) (2015), Insights into national evaluation capacities in 43 countries. International Evaluation Office: UNDP. http://www.nec2015.net/sites/default/files/NEC_BaselineStudy.pdf

À propos des auteurs

Dr Laila Smith est conseillère senior en apprentissage dans le domaine de l'évaluation à CLEAR-AA, à l'Université de Witwatersrand (Afrique du Sud). Depuis 2015, elle a dirigé cette structure tout en étant membre du Comité de gestion de Twende Mbele. Avant se lancer dans l'évaluation, Laila a travaillé dans le développement international durant 20 ans, dont 15 ans passés essentiellement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Afrique. Dans ce secteur, elle avait pour fonctions et responsabilités de gérer des fonds d'investissement australiens, d'élaborer des cadres d'évaluation de la performance de programmes régionaux et de commander des évaluations de projets dans des pays, entre autres. Elle a publié plusieurs ouvrages sur la gouvernance des services urbains d'approvisionnement en eau.



En matière de recherche, **Dr Angelita Kithatu-Kiwেকে** s'intéresse notamment aux innovations et contraintes dont fait face le secteur public. Elle s'est également familiarisée avec la question du genre et travaille à établir des liens stratégiques, conceptuels et pratiques entre les femmes vulnérables dans des communautés. Compte tenu de son intérêt pour les processus et politiques de développement, elle a publié et fait des présentations dans ce domaine. Elle a mené des recherches et publié sur l'environnement politicoéconomique au niveau infranational, national et local en Afrique. Angelita est titulaire d'un PhD en finance publique de l'Université de Witwatersrand (Afrique du Sud). Elle est actuellement assistante supérieure de recherche au Centre d'apprentissage sur l'évaluation et les résultats – Afrique anglophone — CLEAR-AA /Twende Mbele.

